香港申诉专员公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

食物环境卫生署对外判街道洁净服务的监管
Monitoring of Outsourced Street Cleansing Services by the Food and Environmental Hygiene Department

报告完成日期：2020年10月27日
Completion Date: 27 October 2020

报告公布日期：2020年10月29日
Announcement Date: 29 October 2020

调查报告中文版，并附有中、英文摘要。
报告亦载于本署网页 **www.ombudsman.hk**。
报告的英文版稍后亦会上载。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目录

报告摘要

章节	*段落*
1 *引言*	
背景	**1.1 – 1.3**
调查过程	**1.4 – 1.5**
2 *街道洁净服务的招标机制及「扣分制」*	
街道洁净服务的招标机制	**2.1 – 2.8**
与雇佣责任有关的「扣分制」	**2.9 – 2.13**
3 *对外判承办商服务表现的监管机制*	
监管机制	**3.1 – 3.17**
执管行动	**3.18 – 3.29**
4 *街道洁净投诉数据及监察名单*	
街道洁净投诉热点	**4.1 – 4.4**
「非法弃置垃圾黑点」	**4.5 – 4.7**
投诉数据	**4.8 – 4.11**
5 *街道洁净服务的加强措施及在疫情期间向外判承办商和清洁工人提供的支援*	
街道洁净服务的加强措施	**5.1 – 5.7**
在疫情期间向外判承办商及清洁工人提供的支援	**5.8 – 5.16**

6　本署的评论和建议

本署的评论	***6.1 – 6.31***
本署的建议	***6.32***
鸣谢	***6.33***

食物环境卫生署对外判街道洁净服务的监管
主动调查报告摘要

引言

本港的街道洁净服务，主要由食物环境卫生署(「食环署」)负责。该署由 2000 年开始，透过招标机制，以服务合约形式委聘承办商（「外判承办商」），为本港提供街道洁净服务。社会上有意见指，外判街道洁净服务在过去多年都是以「价低者得」的方式批出服务合约，以致服务质素参差；亦有意见指食环署对外判承办商的服务表现监管不足，以致不少街道常有垃圾堆积，影响环境卫生。有见及此，本署展开这项主动调查，审研当局监管外判街道洁净服务的机制和成效，以便在有需要时向政府提出改善建议。

本署调查所得

2. 就食环署对外判街道洁净服务的管理，包括招标机制、「扣分制」、食环署的日常监管工作等，本署有以下评论。

有关拣选外判承办商的招标机制

3. 食环署街道洁净服务合约的招标工作一直是按政府采购规定和程序进行，并以政府中央投标委员会批准的「标准评分表」来评审标书。2019 年 4 月 1 日前，在评分表中，「价格评分」及「技术评分」分别占总得分 70%及 30%。根据《2018 年施政报告》，就 2019 年 4 月 1 日或以后招标并涉及非技术员工的服务合约，招标机制的「价格评分」及「技术评分」比例已调整为 50%：50%，食环署亦跟随采用此新比例进行招标。由 2019 年 4 月至 2020 年 3 月，食环署批出共 14 份街道洁净服务合约，当中有 10 份（71%）并非批给标价最低的投标者。相比起以往有约 40%的服务合约并非批给标价最低的投标者，「价低者得」的情况已有所改变。上述 14 份服务合约显示，成功获批服务合约的外判承办商，其「技术评分」皆排名第一或第二。

4. 本署认为，食环署改用「价格评分」及「技术评分」50%：50%的比例为街道洁净服务合约进行招标，从源头入手提高对外判承办商的技术要求，做法正面。本署注意到，有关改动只有一年多

时间，而截至2020年3月所批出的新服务合约只有14份。因此，食环署应紧密监察在2019年4月或以后招标的街道洁净服务，以查证质素有否提升，并按需要适时检讨成效及向政府当局作出汇报，以进一步改善有关招标机制。其中，该署应不时留意外判承办商对非技术工人的福利保障是否仍有改善空间，并在有需要时采取相应行动，以改善对前线清洁工人的福利保障，优化外判承办商所提供的服务。

有关对外判承办商服务表现的监管机制

「扣分制」及「失责通知书」未能发挥阻吓作用

5. 食环署主要依靠发出各类「失责通知书」，处理外判承办商服务欠佳的情况。「扣分制」只适用于「雇佣失责」事项，对外判承办商「服务欠佳」等问题都不适用。

6. 在现行「扣分制」下，食环署只有在2018及2019年各一次向外判承办商发出「雇佣失责通知书」并扣减一分。而在2009年4月至2019年3月（10年），并没有外判承办商在紧接截标日期所属月份之前的36个月内被扣满三分，令致其提交的标书不获考虑。上述情况反映「扣分制」于「雇佣失责」事项方面，对监察外判承办商遵守雇佣保障责任能发挥功效。本署认为，在「失责通知书」未能发挥作用的其他情况（详见下文第7-11段），食环署应考虑将外判承办商「服务欠佳」纳入「扣分制」，以加强对外判承办商的监管。

7. 以2019年招标的街道洁净服务合约为例，食环署批出的两年期服务合约的最低合约价钱是3,972万元，最高合约价钱是1亿5,852万元，平均每份服务合约价钱约1亿971万元。在2019年，该署就外判承办商的失责行为，发出的口头警告及书面警告共2,162宗，发出各类「失责通知书」以及扣减服务月费个案共1,157宗，扣减服务月费总金额约275万元。2019年有效服务合约的数目为34份，即每份有效服务合约平均每年扣减金额约为8.1万元。

8. 食环署对外判承办商实施的扣减服务月费制度，在设计上并没有加入阻吓元素，扣减服务月费只是该署取回督导外判承办商履行合约责任的行政成本，对违反合约责任的外判承办商难以产生阻吓作用。

9. 本署认为，即使扣减的服务月费并非「罚款」，但所扣减的金额仍须具有阻吓作用，以警惕外判承办商须改善服务，避免再犯。外判承办商取得的每份服务合约的价钱由数千万元至逾亿元不等，相比之下，扣减服务月费金额的比例明显偏低，对于服务欠佳的外判承办商难起阻吓作用。

10. 就食环署表示外判承办商获发「失责通知书」的数目愈多，其在「过往服务表现」所得的分数便会愈低，有可能影响该外判承办商日后的中标机会，本署审视了食环署所提供 2019 年 4 月至 2020 年 3 月新批出的 14 份街道洁净服务合约，发现该 14 份服务合约的中标者在「过往服务表现」的得分只介乎 0 至 3 分（最高为 7.5 分），得分差别仅仅是 3 分。其中，有 6 份的中标者在「过往服务表现」获得 3 分，有 2 份的中标者获得 1.5 分，余下 6 份的中标者获得 0 分并在该项排名最后，但最终亦成功中标。本署认为，投标结果显示「失责通知书」和「过往服务表现」对外判承办商产生的不利影响只属一般，而外判承办商「过往服务表现」不理想，不一定会影响其获取新服务合约。

11. 本署注意到，在评审标书时，食环署在「过往服务表现」一项只会给予 0 至 3 分。本署认为，该署并没有充分利用用作辨别「过往服务表现」优劣的 7.5 分，有机会削弱了「失责通知书」和「过往服务表现」对外判承办商的阻吓作用。

<u>现行监管机制未能鼓励外判承办商改善其员工的服务</u>

12. 食环署现有的措施是以执管手法，督促外判承办商提供的服务，须达到合约条款的要求。除了在 2019 年 4 月 1 日的新招标机制下，鼓励投标者加入「创新建议」，该署现行的机制没有措施直接鼓励外判承办商在取得服务合约后主动提升其员工的服务质素。在现行机制下，外判承办商在取得服务合约后只要做到符合合约条款的最低要求，以及避免被食环署「扣分」或发出「失责通知书」，便不会影响其再投标资格。现行制度并无推动外判承办商鼓励其员工改善服务。

13. 本署认为，外判承办商的服务达到合约条款的要求，只是合规的最低标准。若须持续提升服务质素，以及对部分外判承办商及其员工的优良服务予以肯定，食环署应考虑在现有执管框架以外，订立一套鼓励或奖励机制，加强外判承办商主动提升服务质素的动力。

有关监管工作的效能

欠缺统筹及规管机制

14. 就外判承办商日常的服务表现是否符合服务合约条款的规定，食环署主要依靠辖下 19 个分区环境卫生办事处(「环卫办」)的合约管理人员，进行巡查、监管检查及执管行动，以作出评估。在日常的巡查及监管检查中，合约管理人员在发现外判承办商的服务未能符合服务合约条款的规定时，便会采取执管行动，向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费。

15. 本署认为食环署应就各个外判承办商的整体表现作出监管，总结和表扬服务表现优良的外判承办商，鼓励其他外判承办商仿效，并就服务表现较逊色的外判承办商采取针对性的改善措施。然而，食环署对外判承办商的整体服务表现，并非作集中管理，而是由各分区环卫办各自负责。本署调查发现，各环卫办有备存当区外判承办商被发「失责通知书」并扣减服务月费的数据，但有关数据未获通盘统计和分析，以分辨哪些外判承办商的整体表现较佳，哪些较逊色。

服务质素检定组在非办公时间、周末及假日的巡查比例低

16. 食环署辖下的服务质素检定组的职责之一包括监察外判承办商所提供的机动洁净服务。本署调查发现服务质素检定组在非办公时间、周末及假日巡查次数的比例偏低。2015 至 2019 年的数据显示，食环署的服务质素检定组平日的巡查按年占 72%至 82%，周末及假日的巡查只占 18%至 28%。办公时间的巡查占 68%至 76%，非办公时间的巡查只占 24%至 32%。不少旅游及消费热点在晚间、周末及假日因人流较多须加强清洁服务，而外判承办商在非办公时间的服务并无间断。本署认为，服务质素检定组应加强在非办公时间、周末及假日进行巡查。

没有善用投诉数据处理街道洁净投诉热点

17. 本港有不少街道洁净投诉热点，有不少市民和议员就有关地点表示关注，甚至经常向食环署作出举报和投诉，要求加强清理。食环署在 2015 至 2019 年接获有关街道洁净服务的投诉介乎 56,821 宗至 69,423 宗，投诉数字有增加趋势。

18. 然而，食环署未有制订街道洁净投诉热点名单。该署表示，有就各地点的每宗投诉所采取的跟进行动及跟进行动前后的情况记录在其投诉管理资讯系统内，也有探讨有何持续措施长时间监察外判承辦商作出改善，惟该署除检控数字外，未有向本署提供所述情况的示例。本署认为，良好的投诉管理对部门妥善运用资源、改善服务有正面的作用。投诉的内容、地点、时间、种类及相关数据，有助部门综合及分析问题所在，查找不足。就街道洁净服务，食环署应善用不同渠道接获的投诉及意见，掌握数据资料，并进行深入分析，以了解市民关注的问题及外判承办商服务的不足之处，从而有系统地调配资源以解决问题。

19. 本署调查发现，食环署有就日常经常接获的投诉作出跟进，亦不时与区议会及地区团体等保持联络，以处理个别的投诉及受关注地点的情况。该署制订「非法弃置垃圾黑点」名单及安装网络摄录机，有助监察及打击非法弃置垃圾的行为。然而，非法弃置垃圾只是环境卫生黑点的其中一项问题，其他问题，例如一些邻近街市档户的街道、有野鸽野鸟出现的地点、食肆后巷等地点的洁净情况亦常为市民所关注。本署认为，食环署应更积极地善用巡查后输入系统的数据，结合从外界收到投诉的资料，进行分析，以制订及定期检视各区的街道洁净投诉热点名单、制订具针对性的措施，并要求外判承办商恒常地加强有关地点的清洁服务。此外，就街道洁净投诉热点名单，食环署应考虑制订跟进指引，要求外判承办商加强有关地点的清洁服务。

20. 本署理解，经常接获环境卫生的投诉地点可能会涉及其他部门的职权范围，须由其他部门协力处理。就此，食环署应就有关街道洁净投诉热点制订名单，并就所涉的问题，适当地转介其他部门。该署亦应不时更新街道洁净投诉热点名单，以便监察。

持续改善外判承办商的服务效率

21. 食环署不时引入新科技，透过机械化及自动化技术，例如增加洗街车、抓斗车及研究增设小型机动扫街车，持续改善外判承办商清洁街道的服务效率。本署认为，有关措施能协助外判承办商制造更大空间调动资源，进一步提升服务合约所订其他范畴的洁净服务。例如，可调动腾空的时间及人力资源，重点改善环境卫生黑点的街道洁净问题。

在疫情下的监管及支援外判承办商对前线清洁工人的保障

22. 有关法例及食环署与外判承办商的服务合约已订明了外判承办商作为雇主须保障前线清洁工人的责任。就街道洁净服务，食环署虽然外判了有关工作予外判承办商，但仍有责任监管外判承办商，查证其有否根据相关法例及服务合约对前线清洁工人提供合法妥善的保障。若外判承办商有违法规或合约条款，该署应适时跟进及采取执管行动。

23. 就 2020 年初疫情期间防疫物资短缺，本署留意到食环署在 2020 年 2 至 5 月已逐步增加向外判承办商派发口罩的数量，亦有采取措施优先派发口罩给外判承办商的前线员工使用。当时防疫物资严重不足，已是众所周知的事实，前线员工在缺乏防疫物资的情况下维持街道洁净服务实属不易。食环署应从疫情汲取经验。假如外判承办商已尽力但仍未能向员工提供应有的保障（例如未能成功购买足够的防疫物资），食环署应主动介入支援，使工人的职安健得到保障，以维持街道洁净服务，协助保持环境卫生及抗疫。

本署的建议

24. 基于以上所述，申诉专员对食环署有以下建议：

(1) 紧密监察在 2019 年 4 月 1 日或以后招标的街道洁净服务的质素有否改善，并按需要适时检讨成效及向政府汇报，以进一步改善有关招标机制；

(2) 与有关政策局研究机制或措施，以纠正外判承办商服务欠佳的情况。其中可考虑将「服务欠佳」纳入「扣分制」，或借鉴「扣分制」，确立新制度就服务表现欠佳的严重事项扣分，增加阻吓作用；

(3) 检讨扣减服务月费的机制，并在计算金额方面加入阻吓元素，使扣减月费的作用并非限于收回行政成本，以收阻吓之效，令外判承办商更积极地提升服务表现；

(4) 检讨评审标书的计分方法，并充分利用用作辨别「过往服务表现」优劣的分数，以加强「失责通知书」对外判承办商的阻吓作用；

(5) 考虑制订更多鼓励外判承办商主动提升其员工服务质素的方案，若有外判承办商及其员工的服务超越要求，应作出鼓励；

(6) 检讨统筹及规管机制，整体监察外判承办商的服务表现并进行投诉数据分析，以助监察外判承办商改善服务表现；

(7) 加强服务质素检定组于非办公时间、周末及假日的巡查工作，并因应巡查结果及需要弹性安排巡查，以更能达到巡查的目的；

(8) 整理和分析市民／议员／团体等经常投诉街道洁净服务欠佳的地点及内容等资料，并制订有关街道洁净投诉热点名单及考虑制订跟进指引，以适时采取跟进行动，加强清洁服务，并进行恒常监察，直至情况改善；

(9) 持续研究及引入新科技，提升街道洁净服务的效率；以及

(10) 密切留意疫情及订定服务合约时未可预计的情况，并按需要主动介入及提供透彻协助，以保障工人的职安健，以及维持应有的街道清洁服务水平。

申诉专员公署
2020 年 10 月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Monitoring of Outsourced Street Cleansing Services by the Food and Environmental Hygiene Department

Introduction

Cleansing services for streets in Hong Kong are mainly the responsibility of the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD"). Since 2000, the Department has been outsourcing street cleansing services to cleansing contractors ("contractors") through tendering and contracting procedures. There have been public views that the process or practice of awarding contracts to the lowest bidder has led to inconsistent and varying service quality, and that FEHD's monitoring of the performance of contractors is inadequate, resulting in frequent piling of rubbish on streets, thereby affecting environmental hygiene. Against this background, this Office initiated this direct investigation to examine the Government's monitoring mechanism for outsourced street cleansing services and its effectiveness, with a view to making recommendations for improvement to the Government where necessary.

Our Findings

2. On FEHD's management of outsourced street cleansing services, including its tendering mechanism, the Demerit Points System ("DPS") and its day-to-day monitoring work, we have the following comments.

Tendering Mechanism for Selecting Contractors

3. FEHD's tendering exercises for street cleansing contracts have all along been conducted in accordance with the Government's procurement regulations and procedures by adopting the "marking scheme" approved by the Central Tender Board for tender evaluation. Prior to 1 April 2019, the weightings accorded to "price score" and "technical score" under the marking scheme were respectively 70% and 30% of the total score. The 2018 Policy Address initiated an adjustment: for service contracts involving non-skilled employees tendered on or after 1 April 2019, the weightings of "price score" and "technical score" under the marking scheme were modified to become

50%:50%. FEHD then followed suit in its tender evaluation. Between April 2019 and March 2020, a total of 14 street cleansing service contracts were awarded by FEHD, of which 10 (71%), as compared to 40% in the past, were not awarded to the lowest price bidders, indicating a departure from the past when the "lowest bid wins" situation prevailed. Of these 14 service contracts, the winning contractors were ranked either first or second in "technical score" among the bidders.

4. We consider it a positive move by FEHD to adopt the new 50%:50% weighting of "price score" and "technical score" in the tendering exercises for street cleansing service contracts, as it has tackled the problem at source by imposing a more stringent technical requirement. The change has just taken place for about a year, and as at March 2020, only 14 new service contracts have been awarded. We, therefore, consider that FEHD should closely monitor the street cleansing services tendered in or after April 2019 to see whether service quality has improved, conduct timely reviews as necessary and report the findings to the Government with a view to further refining the tendering mechanism. In particular, FEHD should pay constant attention to the welfare of non-skilled workers of contractors, identify any room for improvement and take corresponding action where warranted in order to enhance protection for frontline cleansing workers' well-being, thereby enhancing the services delivered by contractors.

Monitoring Mechanism for Performance of Contractor

<u>DPS and Default Notices of limited deterrent effect</u>

5. FEHD relies heavily on the issuance of various types of Default Notices ("DNs") in tackling problems associated with poor services of contractors. The DPS is only applicable to "employment-related" defaults and does not cover "poor performance" of contractors.

6. Under the current DPS, FEHD had only issued one DN and given one demerit point to a contractor for "employment-related" defaults in 2018 and 2019. During the 10 years between April 2009 and March 2019, no contractor had accumulated three demerit points over a rolling period of 36 months immediately preceding the month of a tender closing date to cause its disqualification from tendering. This shows that insofar as "employment-related" defaults are concerned, the DPS has been effective in monitoring contractors' compliance with obligations in employment issues. In situations where DNs are ineffective (see paras. 7-11 below), FEHD should consider widening the scope to include "poor performance" in the DPS in order to step up

monitoring of the service quality of contractors.

7. Take the street cleansing service contracts tendered in 2019 as examples. The lowest contract price for a two-year service contract awarded by FEHD was $39.72 million and the highest was $158.52 million. The average contract price was $109.71 million. In 2019, FEHD issued a total of 2,162 verbal and written warnings and 1,157 DNs to trigger deduction of monthly service charge for defaults of contractors. The total amount of deduction was about $2.75 million, equivalent to an average deduction of about $81,000 for each of the 34 service contracts in force in 2019.

8. The system of deducting monthly service charge by FEHD has not incorporated any deterrent element. The amount deducted represents only the administrative cost recovered by the Department for supervising the contractor in discharging its contractual duties. It can hardly create sufficient deterrent effect on the contractors in breach of contractual obligations.

9. We are of the view that even though the deduction is not a "fine", the deduction amount should create deterrent effect so that contractors will be vigilant and take steps to avoid recurrence. In fact, the price of each contract awarded to a contractor ranged from tens of millions to more than a hundred million dollars. In comparison, the deduction in monthly service charge was relatively insignificant and cannot create adequate deterrent effect on contractors with unsatisfactory performance.

10. FEHD stated that the more DNs a contractor has received, the lower its score in "past performance" would be, which may in turn affect its chance of tender award. We have scrutinised the 14 street cleansing service contracts awarded by FEHD between April 2019 and March 2020, and found that the successful tenderers of the 14 service contracts only scored between 0 and 3 in "past performance" (the full score being 7.5 for this item). The variation was only 3 marks. Among them, 6 scored 3 in "past performance" and 2 scored 1.5. The remaining 6 scored 0 and ranked last among the tenderers in this item; yet, they were still awarded the tender eventually. We find that the unfavourable effect of DNs and "past performance" score on contractors was not impactful. An unsatisfactory score in "past performance" does not necessarily cost a contractor a new service contract.

11. We notice that in tender evaluation, FEHD normally would only give a score between 0 and 3 for "past performance". This indicates that FEHD had not fully utilised the 7.5 marks accorded to the item for distinguishing good from bad "past

performance". This may weaken the deterrent effect that DNs and "past performance" assessment would have on contractors.

<u>Current monitoring mechanism fails to incentivise contractors to improve services rendered by employees</u>

12. Currently, FEHD seeks to ensure compliance of contractual requirements through enforcement action and supervision on services of contracts. Nevertheless, save for encouraging tenderers to include "innovative proposals" in their tenders under the new tendering mechanism effective since 1 April 2019, FEHD's current monitoring mechanism includes no measures that directly incentivise contractors to proactively improve services rendered by their employees after obtaining a contract. Under the current mechanism, a contractor's chance of contract award would not be affected so long as it meets the minimum contract requirements on the existing contract and avoid demerit points or DNs from FEHD. The mechanism fails to motivate contractors to improve the services rendered by their employees.

13. We consider that contractors delivering services that just meet contract requirements can only reach the minimum standard of compliance. For continuous improvements in service quality and in recognition of the excellent performance of some contractors and their employees, FEHD should consider setting up an incentive or reward system outside the current enforcement framework so that contractors would have greater motivation to enhance service quality.

Effectiveness of Monitoring Efforts

<u>Lack of regulatory coordination</u>

14. On whether the day-to-day performance of contractors complies with the contract requirements, FEHD relies on the contract management staff of its 19 District Environmental Hygiene Offices ("DEHOs") to conduct inspections, regulatory examinations and take enforcement action on contractors. If non-compliance with contract requirements is found during day-to-day inspections and regulatory examinations, the contract management staff would take enforcement action to issue DNs to contractors concerned and deduct their monthly service charge.

15. We consider that FEHD should monitor the overall performance of individual contractors, identify and recognise contractors with excellent performance to encourage

other contractors to follow their examples. It should also implement specific measures to help contractors with substandard performance to improve. However, the system for management and monitoring of the overall performance of individual contractors is not a coordinated one. The monitoring responsibility is taken up individually by DEHOs. Our investigation found that while the DEHOs have separately maintained data of cases in which contractors have been issued DNs and had their monthly service charge deducted because of poor performance, statistical analysis on such data had not been carried out. Consequently, FEHD has no clear idea as to which contractors have performed relatively less satisfactorily.

<u>Lower ratios of inspections by Quality Assurance Section during non-office hours, weekends and holidays</u>

16. One of the functions of the Central Quality Assurance Section ("QAS") is to monitor contractors' performance in providing mechanical cleansing services. Our investigation found that inspection ratios of the QAS during non-office hours, weekends and holidays were relatively low. Data between 2015 and 2019 show that, of all the inspections conducted by the QAS, 72% to 82% were conducted on weekdays, 18% to 28% were on weekends and holidays; 68% to 76% were conducted during office hours, 24% to 32% were during non-office hours. Many popular spots of tourist attraction and consumption require enhanced cleansing services during the night time, weekends and holidays because of heavy flow of visitors, and contractors would continue to provide cleansing services during non-office hours. We, therefore, hold the view that the QAS should step up its inspections during non-office hours, weekends and holidays.

<u>Failure to make good use of complaint data and compile a list of hotspots of complaints about street cleanliness</u>

17. There are a lot of hotspots of complaints about street cleanliness in the territory and members of the public and Members of the District Councils ("DCs") and Legislative Council ("LegCo") have expressed concerns and made complaints about these locations. Between 2015 and 2019, FEHD had received 56,821 to 69,423 complaints about street cleansing services each year. The number of complaints shows a rising trend.

18. However, FEHD has not drawn up a list of hotspots of complaints about street cleanliness. FEHD explains that the follow-up actions taken in respect of each complaint at various locations and the before-and-after situation of that locations were

recorded on its complaint management information system. It will also explore long-term measures to continuously monitor the contractors to ensure improvement in service quality. However, it had not provided us with illustrated examples other than figures of its prosecution actions. We consider that good complaint management is conducive to a department's proper use of resources and service improvement. The details and types of complaints, the locations and times concerned, as well as other relevant data can help the department understand and analyse the problems and eventually identify inadequacies. With regard to street cleansing services, FEHD should make good use of complaints and views received from different channels, grasp relevant information for in-depth analysis so as to understand public concerns and service gaps of contractors. This will facilitate systematic deployment of resources to resolve persistent problems.

19. Our investigation confirmed that FEHD had followed up on daily complaints, kept in touch with the DCs and local groups for handling individual complaints and issues at locations of concern. The Department had also drawn up a list of "illegal refuse deposit blackspots" and installed Internet Protocol cameras at these locations, which had facilitated its efforts in monitoring and combating the problem of illegal deposit of refuse. However, illegal refuse deposit is just one of the problems at environmental hygiene blackspots. Other problems, such as the cleanliness of streets near market stalls, locations where wild pigeons and birds frequent, back alleys of restaurants etc. also constantly attract public concern. We consider that FEHD should make good use of the data entered into its computer system after inspections, combine such data with the information received from outside sources and conduct analysis with a view to compiling a list of hotspots of complaints about street cleanliness for different districts and reviewing the list periodically. It should formulate specific measures and require contractors to step up cleansing services at these locations constantly. Furthermore, with respect to the list of hotspots of complaints about street cleanliness, FEHD should consider devising guidelines for follow-up actions and require contractors to enhance cleansing services at these locations.

20. We understand that environmental hygiene problems may involve the jurisdiction of other Government departments and require their assistance and collaboration for proper handling. As such, FEHD may refer the problems involved in hotspots of complaints about street cleanliness and update the list from time to time to facilitate more effective management of the hygiene condition at the hotspots.

Continuous Improvement in Service Efficiency of Contractors

21. FEHD has been bringing in new technologies from time to time and adopting mechanisation and automation techniques. For example, it has increased the number of street-washing vehicles and grab lorries, and explored the option of procuring more small mechanical sweepers for continuous improvement in contractors' service efficiency. We consider these measures effective in allowing contractors more room for re-deploying resources, thereby further enhancing their services in the other aspects specified in the contract. For instance, the time and manpower resources thus released can be deployed to focus on improving the cleanliness of environmental hygiene blackspots.

Monitoring of and Support for Contractors in Protecting Frontline Cleansing Workers during the Pandemic

22. It is stated clearly in the relevant legislation and service contracts signed between FEHD and contractors that the contractors, as employers, have a duty to safeguard the occupational health and safety of their frontline cleansing workers. Although street cleansing services have been outsourced to contractors, FEHD still owns the responsibility to monitor the contractors' compliance with relevant legislation and contract requirements in providing legal and proper protection to their frontline cleansing workers. FEHD should follow up and take enforcement action in a timely manner when a contractor fails to comply with relevant legislation and contract requirements.

23. Concerning the shortage of supply of protective gear during the pandemic in early 2020, we notice that FEHD had gradually increased the number of face masks distributed to contractors between February and May of the year, and taken measures to ensure priority delivery of face masks to their frontline workers. Given the acute shortage of supply of protective gear around that time, which was a well-known fact, it was really not easy for frontline workers to maintain street cleansing services under the situation. FEHD should learn from the experience during the pandemic, proactively intervene and provide support when the contractors have tried their best but still failed to provide their employees with due protection (e.g. failure in procuring sufficient protective gear). This can ensure that the protection of workers' occupational health and safety, such that they can help maintain street cleansing services, keep the environment hygienic and help fight the pandemic.

Recommendations

24. In light of the above, The Ombudsman has made the following recommendations to FEHD:

(1) closely monitor whether the quality of street cleansing services tendered on or after 1 April 2019 has improved, conduct timely reviews of service efficiency as necessary and report the findings to the Government with a view to further refining relevant tendering mechanism;

(2) explore with the relevant policy bureau the mechanism or measures for rectifying the unsatisfactory performance of contractors. In particular, FEHD may consider including "poor performance" in the DPS, or setting up a new system with reference to DPS under which demerit points may be given to contractors against serious defaults in performance so as to achieve greater deterrent effect;

(3) review the mechanism for deducting monthly service charge. Include a deterrence element in calculating the amount of deduction, so that the effect of the deduction would not be limited to recovering the administrative cost only but also deterrent. Contractors would then be more proactive in enhancing service performance;

(4) review the marking scheme for tender evaluation and utilise fully the scores for distinguishing good from bad "past performance" such that DNs can exert stronger deterrent effect on contractors;

(5) consider formulating more proposals that offer greater motivation to contractors to proactively enhance the service quality of their employees. Encouragement should be given when the performance of contractors and their employees exceeds requirements;

(6) review the regulatory regime to monitor the overall performance of contractors, conduct analysis on complaint data to facilitate the monitoring of contractors in improving performance;

(7) step up the QAS inspections during non-office hours, weekends and holidays. Arrange inspections in a flexible manner in accordance

with inspection results and needs, so as to better meet the inspection objective;

(8) compile and analyse information of complaints about poor street cleansing services frequently lodged by members of the public/the DCs and LegCo/local groups, like details of unsatisfactory performance and locations concerned; draw up a list of hotspots of complaints about street cleanliness to constant monitoring and consider devising guidelines for follow-up such that timely actions can be taken to strengthen cleansing services and improve the situation;

(9) continue to explore and bring in new technologies to enhance the efficiency of street cleansing services; and

(10) keep a close watch on the pandemic and situations unforseeable at the time of drawing up service contracts. Intervene proactively and provide thorough support as needed in order to protect the occupational health and safety of workers and maintain the standard of street cleansing services.

Office of The Ombudsman
October 2020

1

引言

背景

1.1 本港的街道洁净服务，主要由食物环境卫生署(「食环署」)负责。该署由2000年开始，透过招标机制，以服务合约形式委聘承办商(「外判承办商」)，为本港提供街道洁净服务。目前，由外判承办商提供的街道洁净服务占整体服务大约八成[1]。外判承办商主要负责较繁忙的街道，职责包括清扫及清洗街道、清洁公厕及垃圾收集站、清理集水沟、清理废屑箱等。

1.2 社会上有意见指，外判街道洁净服务在过去多年都是以「价低者得」的方式批出服务合约，以致服务质素参差；亦有意见指食环署对外判承办商的服务表现监管不足，以致不少街道常有垃圾堆积，影响环境卫生。

1.3 保持街道洁净与市民日常生活息息相关，亦可提升香港作为国际都会的声誉。由于本港大部分主要街道的洁净服务皆由外判承办商负责，本署遂展开这项主动调查，审研当局监管外判街道洁净服务的机制和成效，以便在有需要时向政府提出改善建议。

调查过程

1.4 2019年5月10日，本署根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条向食环署展开主动调查。同月15日，本署发出新闻稿，邀请公众提供资料及意见。本署总共收到18份公众意见[2]，当中包括有

---

1 「外判街道潔淨服務所佔百分比」，是指外判承辦商僱用的街道潔淨工人總數，佔所有街道潔淨工人總數（即外判承辦商員工與食環署員工人數總和）的百分比。

2 18份公眾意見包括：14份書面意見、4份口頭意見。

市民提供环境卫生欠佳的地点，亦有市民表达不满街道洁净服务表现，更有市民提出对外判承办商前线清洁工人的监管及福利保障的意见，以及改善相关监管机制的建议。

1.5 2020年6月30日，本署将调查报告的草拟本送交食环署置评。9月24日、10月8日和23日，该署就报告提供资料及置评，本署考虑该署提交的资料及意见后修订部分内容，并于同年10月27日完成这份报告。

2

街道洁净服务的招标机制及「扣分制」

街道洁净服务的招标机制

2019 年 4 月前的招标机制

2.1 食环署街道洁净服务合约的招标工作，一直是按政府采购规定和程序进行，并以政府中央投标委员会批准的「标准评分表」来评审标书。在评分表中，「价格评分」及「技术评分」分别占总得分 70%及 30%。此评分比例，由食环署于 2000 年以服务合约形式外判街道洁净服务开始，沿用至 2019 年 3 月。

2.2 2019 年 4 月前，食环署会按上述「价格评分」及「技术评分」的 70%：30%比例对各投标者进行评分。「技术评分」的评审项目包括：投标者为有关服务合约拟议的执行计划的质素、拟付予聘用洁净工人的工资水平、拟为有关洁净工人设定的每天工作时数上限，以及过往服务表现等。于「价格评分」和「技术评分」取得最高总得分的标书会获该署接纳。以下是两次招标外判承办商的评分结果：

表 1：食环署招标外判承办商的评分结果（一）

	价格评分（占总评分 70%）	技术评分（占总评分 30%）	总得分（100 分）
投标者 A*	70.00	22.70	92.70
投标者 B	62.61	30.00	92.61
投标者 C	65.36	24.55	89.91
投标者 D	63.98	25.29	89.27
投标者 E	61.11	24.64	85.75
投标者 F	60.52	19.81	80.33

*投标者 A 的总得分最高，成功取得服务合约。

表 2：食环署招标外判承办商的评分结果（二）

	价格评分（占总评分 70%）	技术评分（占总评分 30%）	总得分（100 分）
投标者 G*	69.41	30.00	99.41
投标者 H	68.15	29.83	97.98
投标者 I	70.00	24.85	94.85
投标者 J	66.39	27.46	93.85

*投标者 G 技术评分得分最高，而价格评分并非最高，但由于总得分仍然是最高，故成功取得服务合约。

2.3 食环署提供的招标结果显示，2015 年 4 月至 2019 年 3 月期间（四年）有约四成（即 25 份）的街道洁净服务合约并非批给在「价格评分」获最高分（即标价最低）的投标者。

2.4 食环署与外判承办商的服务合约为期两年，不设续约条款。在现行的街道洁净服务合约期满前，该署会安排公开招标，并会在服务合约完结前约一个月完成公开招标的工作。

2019 年 4 月起生效的新招标机制

2.5 《2018 年施政报告》指出，劳工及福利局局长成立的跨部门工作小组已完成检讨政府服务合约的非技术员工的待遇和劳工权益，建议增加评审标书的评分制度下的技术比重、增加工资水平作为技术评分准则所占的比重、改善非技术员工的雇佣福利。有关招标机制的「价格评分」及「技术评分」的比例，调整为 50%：50%。上述措施适用于 2019 年 4 月 1 日或以后招标的相关政府服务合约。

2.6 因应《2018 年施政报告》的建议，食环署调整了招标机制中的评分比例，并落实了若干项改善措施：

(1) 有关食环署街道洁净服务合约的评分比例，「价格评分」由 70%下调至 50%，而「技术评分」则由 30%提高至 50%；

(2) 「技术评分」之中的非技术工人工资的比重由 8 分增至 12.5 分（「技术评分」总分为 50 分）；

(3) 「技术评分」之中的「过往服务表现」由 6.6 分增加至 7.5 分；

(4) 按《雇佣条例》连续性合约受雇不少于一年的非技术工人，在其标准雇佣合约届满或被终止时，会获发相等于受雇期内总工资 6%的合约酬金；

(5) 按《雇佣条例》连续性合约受雇满一个月的非技术工人，会获发放法定假日薪酬；以及

(6) 非技术工人如须在八号或以上台风信号生效时上班，则该日／更次会获发不少于原本享有工资的 150%。

2.7 为了让上述新措施尽早惠及非技术工人，食环署采取了过渡性安排，就 2018 年 10 月 10 日（即《2018 年施政报告》公布当日）至 2019 年 3 月 31 日期间按旧条款批出而以雇用非技术工人为主的服务合约（共 46 份），与有关的外判承办商达成协议，把新改善措施纳入服务合约条款，并以实报实销方式由政府向外判承

办商提供补贴。

2.8 2019 年 4 月至 2020 年 3 月，食环署按新机制批出共 14 份街道洁净服务合约，当中有 10 份（71%）服务合约并非批予标价最低的投标者。该 14 份服务合约的资料详情如下：

表 3：2019 年 4 月至 2020 年 3 月
食环署在新招标机制下批出的 14 份街道洁净服务合约

14 份服务合约	该项目接获标书数目 (份)	中标者在「价格评分」与「技术评分」50%：50%比例下的实际得分			中标者在「价格评分」与「技术评分」70%：30%比例下的模拟得分			在 70%：30% 比例下的模拟得分是否中标[3]
		价格得分与排名	技术得分与排名	技术得分中的「过往服务表现」的得分和排名	价格得分与排名	技术得分与排名	技术得分中的「过往服务表现」的得分和排名	
1.	5	47.40 (3)	50 (1)	1.5 (2)	66.36 (3)	30 (1)	0.9 (2)	是
2.	5	48.03 (3)	50 (1)	1.5 (2)	67.24 (3)	30 (1)	0.9 (2)	是
3.	5	46.23 (4)	50 (1)	0 (5)	64.72 (4)	30 (1)	0 (5)	否
4.	4	42.67 (4)	50 (1)	0 (4)	59.74 (4)	30 (1)	0 (4)	否
5.	3	45.90 (3)	50 (1)	0 (3)	64.26 (3)	30 (1)	0 (3)	否
6.	5	46.94 (5)	50 (1)	0 (5)	65.71 (5)	30 (1)	0 (5)	是
7.	5	47.90	50	0	67.06	30	0	是

3 食環署指出，投標者可能會因應評分比例改變而就標書採取不同的投標策略，因此不能假設他們在 70%：30%和 50%：50%評分比例下會提交同一份標書，因此他們在 70%：30%評分比例下的實際得分和投標結果，很大可能有別於上述的模擬標書。上述模擬比較純粹為參考之用。

		(4)	(1)	(5)	(4)	(1)	(5)	
8.	4	50 (1)	43.76 (2)	3 (1)	70 (1)	26.26 (2)	1.8 (1)	是
9.	3	50 (1)	43.76 (2)	3 (1)	70 (1)	26.26 (2)	1.8 (1)	是
10.	3	44.68 (3)	50 (1)	0 (3)	62.56 (3)	30 (1)	0 (3)	否
11.	6	50 (1)	48.17 (2)	3 (1)	70 (1)	28.9 (2)	1.8 (1)	是
12.	5	50 (1)	50 (1)	3 (1)	70 (1)	30 (1)	1.8 (1)	是
13.	3	48.66 (2)	50 (1)	3 (1)	68.13 (2)	30 (1)	1.8 (1)	否
14.	3	49.88 (2)	50 (1)	3 (1)	69.83 (2)	30 (1)	1.8 (1)	是

与雇佣责任有关的「扣分制」

2.9 财经事务及库务局(「财库局」)于 2004 年推行与雇佣责任有关的「扣分制」。根据该局的财务通告第 4/2006 号,「扣分制」适用于政府各部门招标的服务合约(包括食环署的街道洁净服务合约)。有关政府部门在外判服务时,必须确保外判承办商履行以下四方面的雇佣责任,即工资水平、每天工作时数上限、与非技术工人签订标准雇佣合约,以及以自动转账方式支付工资。

2.10 因应《2018 年施政报告》的建议,财库局发出了最新的财务通告第 3/2019 号。在修订后的「扣分制」下,外判承办商如被发现没有按服务合约规定履行以下七方面的雇佣责任,即工资水平、每天工作时数上限、与非技术员工签订标准雇佣合约、以自动转账方式支付工资、法定假日薪酬、八号或以上风球下工作可获发放不少于原本工资的 150%,以及非技术工人可获发放合约酬金,会被食环署在查明属实后发出「雇佣失责通知书」,及就每一份通知书扣减一分。食环署与其他政府部门必须以指定报表每月向政府物流服务署(「物流署」)提供他们在对上一个月有关其外判承办商被扣分的资料,而有关资料应包括外判承办商的名称、合约编号、扣分日期等。物流署会综合有关资料,每月更新及在供政府部门内部使用的数码政府合署资料库作出公布。如有关政府部门接

获外判承办商就被扣的分数提出上诉，则会在每月报表中作出备注。

2.11 食环署按照上述财务通告公布的「扣分制」，制订了上诉机制。根据上诉机制，外判承办商在接获扣分通知后，可于 14 个历日内提出上诉。食环署会在收到上诉陈述后五个工作天内成立上诉委员会[4]，并会在其后 30 个历日内考虑上诉是否得直。在 2015 至 2019 年期间，食环署分别在 2018 及 2019 年各接获一宗上诉个案，该两宗上诉个案均未能得直。假如有上诉个案得直，食环署会通知物流署更新数码政府合署上的资料。

2.12 如投标者在紧接截标日期所属月份之前的 36 个月内，被任何一个或以上部门扣满三分，其提交的标书在扣满该三分当日起计的五年内，将不获任何政府部门考虑。

2.13 2009 年 4 月至 2019 年 3 月（10 年）期间，食环署所聘用负责街道洁净服务的外判承办商，没有一间有被该署或其他政府部门扣满三分的记录。在 2019 年 4 月至 2020 年 3 月新批出的街道洁净服务 14 份服务合约中（**第 2.8 段**），其中只有一个中标者曾在上述 10 年期间被扣分。

[4] 食環署高級總監（服務質素檢定）負責成立上訴委員會，以考慮有關上訴。上訴委員會由助理署長（職系管理及發展）擔任主席，並由另外兩名成員（職級為總監／高級行政主任或以上或同等職級）組成。

3

对外判承办商服务表现的监管机制

监管机制

管理人员数目

3.1 食环署共有 19 个分区环境卫生办事处(「环卫办」),每个环卫办辖下的洁净及防治虫鼠组负责管理其所属分区的街道洁净服务。除监督街道洁净服务外,洁净及防治虫鼠组的职责亦包括监督防治虫鼠服务、投诉调查、对违反公众地方洁净罪行的人士采取执法行动等。截至 2020 年 3 月,食环署于 19 个分区批出共 34 份街道洁净服务合约,当中涉及 5 个外判承办商,生效中的外判街道洁净服务合约中清洁工人的数目为 7,857 人,管工人数为 717 人。食环署洁净及防治虫鼠组负责日常监管外判承办商服务表现的管理人员数目为 450 人,包括:高级卫生督察 19 人[5]、卫生督察 57 人、巡察员 24 人及高级管工 350 人。食环署的管理人员会以抽查形式,评估外判承办商的整体表现。管理人员不会直接监督外判承办商的每名工人的工作,而会着重实地巡查外判承办商提供的服务,从而查核外判承办商的督导能力及其整体的服务表现。

3.2 在 2019 年,食环署批出共 19 份外判街道洁净服务合约,详情如下:

表 4:食环署在 2019 年批出外判街道洁净服务合约的资料

[5] 當中有部分高級衞生督察須同時監督由署方人員提供的潔淨服務及區內防治蟲鼠服務。

外判街道洁净服务合约	
最低合约价钱（元）	3,972 万
最高合约价钱（元）	1 亿 5,852 万
平约合约价钱（元）	约 1 亿 971 万
所有合约总值（元）	20 亿 8,456 万
合约总数（份）	19 (一年期：5 份[6] 两年期：14 份)

合约订明服务水平

3.3 食环署对管理街道洁净服务合约的基本原则是「以成效定优劣」。为实践这个原则，该署在招标街道洁净服务的文件中，订明了以服务表现为本的服务规定。

3.4 投标者在成功获得食环署的服务合约后，须按招标文件中所订明的合约条款提供服务。合约条款订明了外判承办商须提供的服务项目和服务水平，包括：须清洁的街道及设施的范围、预期的清洁程度，以及如在服务未如理想时，外判承办商须作出纠正的时限及责任等。例如就行人路路面、废屑箱、集水沟等不同位置及设施的预期的清洁程度，食环署已在服务合约中订明成效指标，并附设图例说明可接受的清洁程度及未如理想的情况。有关外判承办商须提供的资源，例如车辆数目和种类，以及人手最低要求，合约条款都作出了规定。在雇佣保障方面，合约条款就外判承办商员工的工资水平、工资支付方式、工作时数等订立了指标。食环署会根据合约条款所订的指标，监察外判承办商的服务表现。

3.5 食环署表示，在 2019 年 4 月 1 日新招标机制实施后，假如投标者提出的创新建议能有效地提升服务或对政府／大众有正面价值，该投标者在「技术评分」中可获得加分。上述措施旨在鼓励投标者提出创新建议，以改善服务。在该署现行的监管机制下，并没有措施直接鼓励或奖励外判承办商及其员工在取得服务合约后主动提供优良服务。若该署发现外判承办商的服务表现未达合

[6] 食環署在 2019 年批出的外判街道潔淨服務合約中有 5 份為期一年，為一次性的過渡安排，以盡快按行政長官在 2018 年的施政報告宣布的新條款重新招標，改善非技術員工的僱傭福利。

约条款的要求、提供服务时有严重失责行为、员工有不当行为等，该署会根据合约条款采取执管行动（**第 3.18 至 3.29 段**）。该署相信有关执管措施可鼓励外判承办商提供优良的服务，以增加其继续承办该署服务合约的机会。

3.6 为确保外判承办商的服务表现达到合约条款的要求，食环署会透过巡查及执管行动，对外判承办商作出监管。该署的街道洁净服务合约管理人员会运用「风险管理」的原则进行抽查，以评估外判承办商的服务表现。根据「风险管理」的原则，食环署的管理人员在进行巡查时，会就各区不同的情况订出须特别注意巡查的地点，例如位于人口稠密的地点、旅游景点、经常发现垃圾的黑点、外判承办商持续服务欠佳的地点等，并制订巡查的缓急次序和次数。此外，为减低外判承办商能预测该署的巡查模式的可能性，该署会不时调整每日巡查的路线和时间，有时会在同一天不同时间巡查外判承办商在同一地点的街道洁净服务。各分区会每六个月进行突击检查外判承办商员工的点名处，以点算外判承办商当值员工的数目。

3.7 如外判承办商在提供服务时违反服务合约条款，食环署可按现行执管机制向外判承办商发出口头警告、书面警告，以及「失责通知书」并扣减服务月费。「失责通知书」分为四类：「与服务表现有关的失责通知书」、「严重失责通知书」、「不当行为失责通知书」及「雇佣失责通知书」。详情见下文**第 3.20 至 3.25 段**。若违规情况严重，外判承办商有可能会被终止服务合约。有关巡查及执管的工作主要由 19 个分区的环卫办及该署的服务质素检定组负责。

环卫办的巡查和监督检查

3.8 食环署环卫办会按「风险管理」原则，以抽查形式评估外判承办商的服务表现。下文**第 3.9 至 3.12 段**说明环卫办各级职员的巡查工作及巡查频次。

3.9 高级管工负责日常的巡查工作，在每个工作天巡查其管辖范围内不少于 10%的街道，并每 10 个工作天彻底巡查其整个管辖范围的所有街道最少一次。高级管工在每天执行的合约管理工作中，均会抽样巡查街道的洁净情况，并透过手机应用程式，将巡查结果输入中央电脑系统。高级管工亦负责处理对街道洁净的投诉。

3.10 食环署在 2018 年增设了巡察员职位。巡察员负责协助高级卫生督察管理区内的洁净服务合约、制订工作和行动细节及订定与洁净服务有关的监管计划。巡察员会因应高级卫生督察的指示，每星期最少一次就区内的街道洁净事宜作主题性巡查，以查核区内外判承办商及高级管工的工作表现。巡察员会考虑所有因素，包括当前社会关注的议题，以及投诉所涉及的事项，编订巡查路线。巡察员亦会向高级管工作出指导。巡察员代表高级卫生督察策划及督导外判承办商，负责补漏拾遗，但并非取代高级管工对外判承办商的日常巡查工作。巡察员的巡查工作是按实际运作需要而定，因此没有固定的巡查频次。

3.11 卫生督察负责督导属下的高级管工的工作及根据有关洁净服务合约所列的条款和条件，监察外判承办商的表现。卫生督察一般每周进行最少一至两次监督检查，每次须检查一个洁净小区[7]的洁净服务，并须在六个星期内检查其整个管辖范围的地方最少一次。

3.12 高级卫生督察负责区内洁净组的整体管理工作，包括策划、组织、统筹、监督、评估等工作。高级卫生督察一般每两周进行最少一次监督检查，每次须检查两个洁净小区，并在三个月内检查区内所有地方最少一次。高级卫生督察及卫生督察的联合检查会视为一次检查。

3.13 以荃湾区环卫办为例，该区的负责日常监管外判承办商服务表现的管理人员有一名高级卫生督察、三名卫生督察、一名巡察员、15 名高级管工，总共 20 人。荃湾区外判承办商的管工及街道洁净服务清洁工人的数目分别为 21 名及 322 名，总共 343 人。本署调查期间，要求食环署提供 2019 年 1 至 6 月期间，荃湾区的管理人员实际巡查的记录，详情如下：

[7] 食環署將每個分區的街道劃分為 12 個潔淨小區，以便有系統地進行巡查。

表 5：2019 年 1 至 6 月期间荃湾区环卫办
各级管理人员的日常巡查记录

职员职级（负责日常巡查／监督检查人数）	巡查／监督检查指引	实际巡查／监督检查次数（2019 年 1 至 6 月）
高级管工（12）*	每个工作天巡查其管辖范围内不少于 10%的街道，并每 10 个工作天彻底巡查其整个管辖范围的所有街道最少 1 次，以监管外判承办商按合约条款提供街道洁净服务	2019 年 1 月：258 次 2019 年 2 月：236 次 2019 年 3 月：255 次 2019 年 4 月：271 次 2019 年 5 月：284 次 2019 年 6 月：270 次
卫生督察（3）	每周进行最少 1 至两次监督检查，并在 6 个星期内检查其整个管辖范围的地方最少 1 次，以确保属下人员在执行日常职务时，能达到既定的服务表现标准	2019 年 1 月：17 次 2019 年 2 月：16 次 2019 年 3 月：17 次 2019 年 4 月：18 次 2019 年 5 月：18 次 2019 年 6 月：20 次
高级卫生督察（1）	每两周进行最少 1 次监督检查，并在 3 个月内检查区内地方最少 1 次，以确保属下人员在执行日常职务时，能达到既定的服务表现标准	2019 年 1 月：5 次 2019 年 2 月：7 次 2019 年 3 月：8 次 2019 年 4 月：6 次 2019 年 5 月：6 次 2019 年 6 月：6 次

*荃湾区环卫办的高级管工共有 15 名，当中有 12 名负责日间及夜间（包括替假）日常巡查工作，另有 3 名高级管工负责其他职务。

3.14 2020 年 5 月 20 日，本署派员实地视察食环署荃湾区环卫办管理人员日常的巡查工作。管理人员在巡查时，会抽样巡查街道的洁净情况，并使用手机应用程式记录有关检查结果及跟进情况，以及将有关资料及记录上载中央电脑系统。荃湾区环卫办表示，若巡查发现外判承办商服务质素欠佳，例如：外判承办商清洁工人在上班时间睡觉、机动扫街车辆没有按既定时间及地点提供服务等，管理人员会向外判承办商发出各类「失责通知书」，并扣减服务月费(**第 3.20 段**)。本署并检视了部分由荃湾区环卫办发出的各类「失责通知书」。

服务质素检定组的巡查

3.15 食环署服务质素检定组在 2000 年 10 月成立。该组分设行动小组及中央调查队，行动小组共有 3 名高级卫生督察及 7 名卫生督察，中央调查队则有 1 名高级卫生督察及 4 名卫生督察。行动小组会就机动洁净服务(包括由外判承办商及食环署提供的机动洁净服务)，如洗街车、卸斗货车、机动扫街车、吸渠车、抓斗货车等进行突击规管巡查，以监察外判承办商及食环署员工就机动洁净服务的表现。行动小组亦会进行两年一次的专题巡查。专题巡查涵盖食环署不同组别的服务，包括洁净服务、防治虫鼠服务及街市管理。就涉及由外判承办商提供街道洁净服务的专题巡查，会由负责相关外判街道洁净服务小区的高级管工陪同进行。专题巡查目的是表扬工作表现卓越的署内督导人员(包括高级管工及卫生督察等)及分享其良好管理经验及工作心得。服务质素检定组于巡查中若发现外判承办商或食环署员工可能涉及失责行为，会转介予相关分区环卫办跟进。该组不会直接向外判承办商发出「失责通知书」。

3.16 此外，服务质素检定组的中央调查队会抽查[8]外判承办商支付非技术工人每月工资的月报表、员工出勤记录、自动转账支付工资记录、强积金供款记录、外判承办商与非技术工人签订的标准雇佣合约，以及会见非技术工人，以检查外判承办商有否违反雇佣规定的情况，以保障工人的权益。中央调查队设有投诉热线，负责调查所有有关外判承办商「雇佣失责」事项的投诉。该组巡查及投诉处理的数据如下：

---

[8] 中央調查隊會定期向所有以僱用非技術工人為主的外判承辦商進行抽查，有關抽查的工作會在每份服務合約展開後三個月內、及後的每一年及約滿前三個月內進行。

表 6：服务质素检定组由 2015 至 2019 年的巡查及投诉处理数据

	2015 年	**2016 年**	**2017 年**	**2018 年**	**2019 年**
有效服务合约数目	28	30	32	34	34
(i)平日 **(a)+(b)**	234 (72%)	190 (80%)	219 (82%)	239 (77%)	232 (73%)
(a)办公时间	175 (75%)	130 (68%)	153 (70%)	182 (76%)	158 (68%)
(b)非办公时间	59 (25%)	60 (32%)	66 (30%)	57 (24%)	74 (32%)
(ii)周末及假日	91 (28%)	49 (20%)	48 (18%)	70 (23%)	84 (27%)
总次数 **(i)+(ii)**	325	239	267	309	316
平均次数（总次数÷有效服务合约数目）（约至个位数）	12	8	8	9	9
接获有关「雇佣失责」事项的投诉（宗）	13	4	7	11	4
投诉成立	0	0	0	1	0
投诉不成立	13	4	7	10	4

3.17 服务质素检定组之行动小组进行的巡查，主要集中在街道洁净服务中的机动洁净服务，包括由外判承办商及食环署提供的服务（**第 3.15 段**），如洗街车、卸斗货车、机动扫街车、吸渠车、抓斗货车等。**表 6** 的巡查数据只包括服务质素检定组行动小组就街道洁净服务外判承办商提供的机动洁净服务而进行的巡查。该组在巡查时，若发现外判承办商或食环署员工有不妥善之处，会转介予相关分区环卫办跟进调查。除机动洁净服务外，外判承办商提供的其他洁净服务由分区环卫办负责监管。

执管行动

3.18 就环卫办的巡查及服务质素检定组的巡查，若发现外判承办商的服务质素不符合在服务合约中订明成效指标（**第 3.4 段**），或违反「雇佣失责」事项，环卫办可采取执管行动，包括发出口头警告、书面警告、「失责通知书」并扣减服务月费。有关事例如下：

口头警告及书面警告

3.19 环卫办向外判承办商发出口头警告及书面警告的事例：

表 7：食环署发出口头警告及书面警告的事例

口头警告	废屑箱满溢及其毗邻的地面有垃圾。外判承办商须在 45 分钟内完成清倒废屑箱及清理毗邻的地面。
书面警告	抓斗车于废物收集过程中产生过量噪音。外判承办商须立刻纠正。

「失责通知书」并扣减服务月费

3.20 根据食环署与外判承办商的服务合约条款，若外判承办商在提供指定服务时未能遵守或违反服务合约的任何条款规定，该署可发出「与服务表现有关的失责通知书」。若外判承办商涉及严重失责行为，该署可发出「严重失责通知书」。此外，若外判承办商的雇员在提供指定服务时作出不当行为，该署可发出「不当行为失责通知书」。食环署可就上述三类「失责通知书」向外判承办商扣减服务月费。上述三类「失责通知书」涉及的失责事项，均非「扣分制」(**第 2.9 至 2.10 段**）下可扣分的「雇佣失责」事项。

3.21 至于「雇佣失责」事项，是指外判承办商没有按服务合约的规定履行雇佣责任。食环署可向外判承办商发出「雇佣失责通知书」并扣减服务月费，以及根据「扣分制」就每一份通知书扣减一分（**第 2.10 段**）。

3.22 在发出「失责通知书」后，食环署会向外判承办商扣减服务月费，金额相等于政府执行该条款规定而引致的实际行政费用，作为算定损害赔偿。行政费用涉及：调查违规情况和作出跟进巡查、与外判承办商督导人员联络、向高层人员报告及制备有关文件、拟备和送递「失责通知书」，以及复核或覆查个案的管理工作和采取改善措施。

3.23 各类「失责通知书」固定的算定损害赔偿金额，已在服务合约订明。食环署会每年按所有执行该条款的政府人员薪酬及行政费用作调整，无须就发出每一份「失责通知书」所招致的行政费用去计算个别的金额。截至 2020 年 3 月，食环署可按服务合约条款向外判承办商扣减服务月费的金额为 1,010 元至 8,384 元。

3.24 食环署表示，根据服务合约条款，该署向外判承办商扣减服务月费，并非「罚款」。该款项是源于外判承办商未能履行服务合约所订的职责，导致食环署须就有关失责行为进行的调查、发出「失责通知书」所需执行的工作及由不同职级员工督导其完成有关工作而产生的相关行政费用。

3.25 食环署向外判承办商发出各类「失责通知书」的四宗事例如下：

表 8：食环署发出「失责通知书」的事例

<table>
<tr><th>「失责通知书」的类别</th><th>事例</th></tr>
<tr><td>「与服务表现有关的失责通知书」
（不会被扣分）</td><td>外判承办商未能在指定的时限内进行或完成食环署发出口头警告的纠正事项。食环署可向外判承办商发出「与服务表现有关的失责通知书」，并依服务合约扣减指定的服务月费。

根据服务合约的规定，食环署会按以下比例就「与服务表现有关的失责通知书」向外判承办商扣减服务月费：

<table><tr><th>一个月内发出「与服务表现有关的失责通知书」的数目</th><th>扣减服务月费金额（以每份「失责通知书」计）</th></tr><tr><td>1 至 10 份</td><td>2,581 元</td></tr><tr><td>11 至 20 份</td><td>3,212 元</td></tr><tr><td>21 份或以上</td><td>5,153 元</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>「严重失责通知书」
（不会被扣分）</td><td>外判承办商员工在值勤记录上填写失实资料。食环署可向外判承办商发出「严重失责通知书」，并依服务合约扣减指定的服务月费，费用为 5,153 元。</td></tr>
<tr><td>「不当行为失责通知书」
（不会被扣分）</td><td>外判承办商的员工在工作时间睡眠，此属因不当行为而失责，违反服务合约的条件。食环署可向外判承办商发出「不当行为失责通知书」，并依服务合约扣除指定的服务月费，费用为 1,010 元。</td></tr>
</table>

「雇佣失责通知书」（可被扣分）	外判承办商向员工短付工资。食环署可向外判承办商发出「雇佣失责通知书」，并依服务合约扣除指定的服务月费，费用为 8,384 元。此外，食环署根据「扣分制」向该外判承办商扣减一分。

3.26 食环署表示，外判承办商获发「失责通知书」的数目，可影响该外判承办商日后再投标政府（包括食环署）服务合约的机会。在 2019 年 4 月 1 日或以后进行招标的街道洁净服务合约，食环署采用「价格评分」及「技术评分」均为 50%的比例进行招标（**第 2.5 段**）。其中，「技术评分」占总分 50 分[9]，投标者「过往服务表现」一项在「技术评分」中占总分 7.5 分[10]。各类「失责通知书」所扣减服务月费的金额反映失责事项的严重性。该署指出，投标者在过往获发的「失责通知书」数目愈多，该投标者在「过往服务表现」一项所得的分数便会愈低，有可能影响其在投标中再次获得服务合约的机会。实际上有外判承办商因「过往服务表现」欠佳，结果未能中标，例如在 2019 年 4 月至 2020 年 3 月批出的 14 份服务合约（**表 3**）中，第 8，9 及 13 项招标排名第二的投标者，都是因为「过往服务表现」得分比排名第一的中标者的得分为低，结果未能取得服务合约。食环署重申，该署向外判承办商发出「失责通知书」对后者能产生一定程度的阻吓作用。

统计数字

3.27 由 2015 至 2019 年，食环署对外判承办商的执管数据如下：

9 「價格評分」的總分亦為 50 分。

10 除「過往服務表現」外，「技術評分」的「其他評審項目」包括：投標者為有關服務合約擬議的執行計劃的質素、擬付予聘用潔淨工人的工資水平、擬為有關潔淨工人設定的每天工作時數上限等，佔總分 42.5 分。

表 9：由 2015 至 2019 年食环署对外判承办商的执管数据

	执管行动	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
(a)	有效服务合约的数目	28	30	32	34	34
(b)	口头警告	2,030	2,624	1,990	2,567	2,105
(c)	书面警告	122	84	74	81	57
(d)	「与服务表现有关的失责通知书」	328	208	309	441	394
(e)	「严重失责通知书」	180	95	124	180	168
(f)	「不当行为失责通知书」	510	487	480	619	594
(g)	「雇佣失责通知书」	0	0	0	1	1
(h)	扣减服务月费宗数 (h)=(d)+(e)+(f)+(g)	1,018	790	913	1,241	1,157
(i)	扣减服务月费总金额（万元）（平均每份合约：(i)／(a)）	202（7.2）	131（4.4）	183（5.7）	295（8.7）	275（8.1）
(j)	终止服务合约	0	0	0	0	0

3.28 **表 9** 显示，2015 至 2019 年期间，食环署向外判承办商发出的口头警告和书面警告每年约有逾 2,000 宗（**表 9，(b)及(c)项**），扣减服务月费的宗数则介乎 790 至 1,241 宗（**表 9，(h)项**）。该些数据反映，外判承办商的服务不符合合约条款的要求，甚至因失责事项被食环署发出各类的「失责通知书」并扣减服务月费的情况时有发生。然而，每份服务合约被扣减服务月费的金额平均只是介乎 4.4 至 8.7 万元）（**表 9，(i)项**）。另外，由 2015 至 2019 年，并没有外判承办商因服务欠佳而被食环署终止服务合约。

3.29 食环署表示，倘发现外判承办商违反合约条款，除发出「失责通知书」并扣减服务月费外，外判承办商必须按失责事项性质立即或根据服务合约订明的时限内纠正有关事项，食环署会查核以确保外判承办商完成修正。该署向外判承办商发出「失责通知书」的数目，将会直接影响其未来标书的中标机会（**第 3.26 段**）。各环卫办有备存当区外判承办商被发「失责通知书」并扣减服务月费的数据，但该署未有就有关资料和数据作通盘统计和分析，以分辨哪些外判承办商的整体表现较佳，哪些较逊色。

4

街道洁净
投诉数据及监察名单

街道洁净投诉热点

4.1 就本港不同地方，包括一些邻近街市档户的街道、有野鸽野鸟出现的地点、食肆后巷、工商业繁忙地区等，不时有不少市民和议员关注环境卫生事宜，甚至经常向食环署作出举报和投诉，要求加强清洁。有关街道以下统称「街道洁净投诉热点」。

4.2 食环署表示，该署每日均透过不同渠道，包括政党、议员、地区人士、传媒、1823、公众或其他政府部门，接获有关环境卫生的投诉、转介或建议。该署主要考虑有关事项及事涉地点对环境卫生的影响程度来调配人手及资源处理，例如调派流动清洁队及专责执法小队，以改善环境卫生。该署如发现环境卫生问题属其他部门的职权范围，会主动转介相关部门跟进。举例而言，倘巡查公众后巷时发现有路面不平引致积水及大厦外墙污水渠管爆裂，该署巡查人员会分别转介路政署及屋宇署跟进；倘有关投诉属违例弃置的建筑废料，则会转介路政署及环保署跟进。

4.3 为持续改善各区的街道洁净服务，政府于 2015 年推行「全城清洁」运动后，订立与区议会 18 区环境及卫生事务委员会每半年举行一次定期会面的机制，由食物及卫生局主持，听取议员对政府的环境卫生措施和监察工作的意见，以便更有效协调、处理本港的整体环境卫生事宜。

4.4 据食环署了解，个别政党、区议会或其他组织曾就各自需要，自行建立有关环境卫生黑点名单，并按其性质向相关的决策局

及政府部门提出意见。但该署并没有就那些街道洁净投诉热点制订名单。

「非法弃置垃圾黑点」

4.5 由2018年起，食环署根据每个分区个别地点的每天弃置垃圾量、过往投诉及执法数字等，制订了一份「非法弃置垃圾黑点」名单。经咨询区议会后，该署在「非法弃置垃圾黑点」安装网络摄录机，以打击非法弃置垃圾的行为。截至2020年6月，已安装网络摄录机的「非法弃置垃圾黑点」有175个，有关地点载于食环署网页[11]。该署在「非法弃置垃圾黑点」安装网络摄录机，透过录像所搜集的资料对用作弃置垃圾的车辆的登记车主作出检控，以及辨识有关违规行为的时间、模式等，以策划更有效的执法行动。若个别「非法弃置垃圾黑点」的情况在安装摄录机后有改善，食环署会调动摄录机到其他地点安装，并计划循序渐进地增加安装地点至超过300个。

4.6 除安装网络摄录机外，该署设立了专责执法小队，负责加强对违反公众地方洁净罪行的人士采取执法行动。该署持续透过加强执法工作和传递环境卫生信息、派发单张和警告告示，提醒市民保持街道清洁和正确处置垃圾，以改善社区的环境卫生。此外，该署不时在咨询各区议会后，延长垃圾站的开放时间，以应付市民在午夜或清晨时分弃置垃圾的服务需求。

4.7 食环署表示，该署经常就处理各分区「非法弃置垃圾黑点」进行检讨，以改善个别地点经常被人弃置垃圾，特别在午夜或清晨时分，所引致的环境卫生问题。该署一直透过不同渠道接收市民关注环境卫生的投诉，包括卫生情况欠佳地点的投诉。该署会进行调查，并调整街道洁净工作的次数及加强执法，以减除妨扰事故。

[11] 食環署網頁公布的非法棄置垃圾黑點名單：https://www.fehd.gov.hk/tc_chi/pleasant_environment/cleansing/list_of_ipcam.pdf

投诉数据

4.8 2015 至 2019 年，食环署接获有关街道洁净的投诉的数据如下：

表 10：由 2015 至 2019 年
食环署接获有关街道洁净的投诉的数据

年份	2015	2016	2017	2018	2019
投诉总数（宗）	56,821	63,785	66,046	62,834	69,423
发出定额罚款通知书总数 (份)	36,181	41,572	51,708	57,277	55,576

4.9 本署调查期间，曾要求食环署提供上述投诉的内容归类及投诉数字，例如：垃圾堆积、废屑箱满溢、外判承办商职员行为不当等投诉内容分类及宗数。该署表示，**表 10** 的投诉数据包括外判承办商及该署直接负责的街道洁净服务的所有投诉，该署并没有备存外判承办商负责的街道洁净服务的投诉分项数字，亦没有备存投诉内容的分类，以及投诉成立或不成立的个案数据。本署亦曾要求食环署选出该署接获投诉最多的三个地点，说明该署实际采取了甚么跟进工作，以及成效如何。该署表示，并没有备存个别地点的投诉分项资料，因此未能确定接获最多投诉是哪些地点。食环署进一步解释，现行投诉管理资讯系统有储存投诉资料供各分区环卫办分析及采取相应行动。

4.10 本署拣选了三条位于荃湾的繁忙街道（包括：路得围、川龙街及沙咀道），要求食环署提供有关该署就上述街道于 2019 年 4 月至 2020 年 3 月期间接获的投诉数据、该署就投诉采取的跟进行动、跟进行动前后的情况，以及该署有何持续措施长时间监察外判承办商作出改善。该署表示，经翻查荃湾区环卫办的记录，涉及路德围、川龙街及沙咀道街道洁净问题的投诉主要可分为公众地方堆积垃圾及随地乱抛垃圾两大类。有关投诉及检控数据如下：

表 11：由 2019 至 4 月至 2020 年 3 月

食环署接获于荃湾路德围、川龙街及沙咀道的投诉及检控数据

地点	投诉（宗）		检控（次）
	公众地方堆积垃圾	随地乱抛垃圾	
路德围	18	2	48
川龙街	30	5	38
沙咀道	64	19	65

4.11 食环署表示，在接获投诉后会到投诉地点进行视察，如有需要会向投诉人要求提供进一步资料。如个案涉及其他部门，该署会作出转介。在处理街道洁净的投诉时，食环署会因应事涉地点对环境卫生的影响程度来调配人手及资源，加强对街道清洁的巡查工作、突击视察外判承办商员工的工作表现、调整街道清洁的次数等。至于有关针对非法弃置垃圾的投诉，除了加强清扫及张贴警告宣传品外，该署亦会派遣执法人员在惯常出现违规行为的时间，到相关地点进行调查及搜集资料，并在有需要时采取执法行动。该署续称，有就各地点的每宗投诉个案所采取的跟进行动及跟进行动前后的情况记录在其投诉管理资讯系统内，也有探讨有何持续措施长时间监察外判承办商作出改善，但除检控数字外，未有向本署提供所述情况的示例。

5

街道洁净服务的加强措施及在疫情期间向外判承办商和清洁工人提供的支援

街道洁净服务的加强措施

5.1 食环署表示，为有效加强监管外判承办商的街道洁净服务，以及提高外判承办商员工的职安健标准，该署在近年推行以下主要措施，包括应用更多新科技和自动化技术，以改善街道洁净服务。

增加部门人手

5.2 由2016年起，食环署在各分区共增设了六个卫生总督察、15个高级卫生督察、24个巡察员和68个高级管工职位，以加强管理及督导分区的街道洁净服务工作。此外，该署于2018年11月在该署三个行动科(每个行动科负责督导五至八个环卫办)增设共三个高级卫生督察职位(高级卫生督察(特别巡查))，以专案形式进行巡查各分区的洁净服务和设施，加强对各分区外判承办商服务的监管。例如：高级卫生督察(特别巡查)在2020年4至5月期间进行的「专案形式」巡查，到各分区外判承办商点名处突击检查口罩分发情况，以确保外判承办商按该署指引分发由政府提供的口罩。新增设的三个高级卫生督察职位主要负责加强突击巡查各分区的洁净服务和设施，以确保各分区于整体工作执行及表现上，落实该署所制订的政策方向及要求。跟服务质素检定组的专题巡查不同，高级卫生督察(特别巡查)所进行的「专案形式」巡查针对特定洁净服务范畴而进行，其工作属跨分区巡查，而不是局限于个别分区，以有效统一该署对街道洁净服务表现要求的基

准。高级卫生督察（特别巡查）会将巡查结果、报告及建议转交有关分区，以提升洁净服务水平。

增加小型洗街车

5.3 2018 年 3 月，食环署在深水埗区首次引入配备高压热水泵及高速清洗盘的小型洗街车作试验，其清洗效能及效率均表现理想。同年 12 月起，该署在各分区引入此配备的小型洗街车，并在新招标街道洁净服务合约时，加入条款要求外判承办商提供有关配备的小型洗街车，以加强清洗街道的效率。

小型洗街车的图片（资料来源：食环署）

增加抓斗车



5.4 为加快清理弃置于街道上的大型废物和加强废物收集服务，食环署在街道洁净服务合约中要求外判承办商增加抓斗车的服务，总数由 2018 年每日 32 架，增加至 2019 年每日 49 架，增幅达 53%。外判承办商每天都会使用抓斗车清理大型废物。



抓斗车的图片（资料来源：食环署）

由外判承办商提供专责队伍

5.5 由 2017 年 7 月，食环署在街道洁净服务合约中加入新条款，要求外判承办商提供专责队伍及工作车辆，以更有效清理行车路中央分隔栏及路旁草坪的垃圾，避免清洁工人进入行车路清扫街道引致危险。

加强监控外判承办商的清洁车辆

5.6 由 2018 年 5 月起，食环署开始在街道洁净服务合约中加入条款，要求外判承办商在清洁用的机动车辆上安装「车载电子车辆监控系统」，并连接至外判承办商提供的相关电脑系统或设施，供该署人员监察车辆在运作时的地理位置和时间，以加强监察外判承办商的服务表现。

研究增设小型机动扫街车

5.7 在 2017 年 4 月及 2018 年 12 月，食环署分别在大埔大美督和元朗东头工业区试行采用小型机动扫街车[12]，进行街道清扫。小型机动扫街车能节省外判清洁员工清除路旁堆积垃圾的时间，提升清扫效率。然而，小型机动扫街车只适合在交通流量低的道路使用。食环署正与运输署研究，在其他道路使用小型机动扫街车的可行性。

[12] 小型機動掃街車由外判承辦商運作，在外判承辦商所負責的街道潔淨服務範圍進行清掃服務。



小型机动扫街车的图片（资料来源：食环署）

在疫情期间向外判承办商及清洁工人提供的支援

5.8 食环署的街道洁净服务合约订明，外判承办商须按服务合约承担购买装备费用及向清洁工人发放工作所需的装备和物品，包括「特别防护衣物」。「特别防护衣物」是指用作保护人体免受沾污或伤害的衣物，包括头盔、护眼罩、面罩、口罩、胶手套、围裙、衣服、鞋及保护罩。

5.9 服务合约亦订明，外判承办商必须遵守所有与履行服务合约有关的法例，包括《职业安全及健康条例》(第 509 章）及其附属法例，并须为雇员提供足够及合适的个人防护装备、安全培训、合适的工作安排等。违反有关法例的外判承办商，可被相关部门检控。

5.10 食环署环卫办的高级管工在日常巡查中，会查核外判承办商有否妥善遵从服务合约条款及相关法例的规定，向雇员提供足够及合适的装备及物品，例如制服、个人防护装备、洁净工具、饮用水等。该署表示，不时提醒外判承办商注意员工安全及职安健安排，尤其在 2019 冠状病毒病疫情期间须注意及遵循卫生防护中心等政府当局发出的相关建议及措施。该署曾在 2020 年 1 月 24 日及 7 月 21 日发信提醒外判承办商就 2019 冠状病毒病疫情而须特别注意的事项及遵守卫生防护中心的健康建议。

5.11 就 2019 冠状病毒病疫情，食环署曾接获议员、工会及关注团体向该署反映外判承办商雇用的工人欠缺防护装备的投诉。然而，根据食环署的记录，在 2020 年 1 至 6 月，该署未曾接获有

外判承办商雇用的工人向该署投诉欠缺防护装备，亦未有出现因疫情而影响外判街道洁净服务的情况。

5.12 鉴于疫情初期整体口罩供应紧张，政府理解到外判承办商在购买口罩时遇到困难，为保障外判承办商聘用前线员工的健康，以维持日常服务，行政长官在 2020 年 2 月 8 日宣布将每月惩教署增加生产的 70 万个口罩（俗称「CSI 口罩」），按风险为本的原则免费分配给外判承办商的清洁员工。

5.13 自 2020 年 2 月，惩教署每月会按政策创新与统筹办事处的指示，把约 70 万个 CSI 口罩直接交付食环署、康乐及文化事务署及房屋署等，以分发给政府外判合约清洁工人使用。食环署在 2020 年 2 至 5 月期间，获惩教署分发 CSI 口罩并把该些口罩分派给外判承办商的情况如下：

表 12：食环署在 2020 年 2 至 5 月期间分派给外判承办商的 CSI 口罩数量

	2020 年			
	2 月	3 月	4 月	5 月
食环署分派给外判承办商的 CSI 口罩[@]（个）	131,798	295,510	397,957	565,888

@ 食环署是每月分批接获惩教署提供的口罩，该署在存仓及点算后，会分发给各分区及相关组别储存，并每天发放适量口罩给予外判承办商，以便后者派发给其前线员工。

5.14 由 2020 年 2 月 17 日起，食环署优先向负责清洁公厕、街市、垃圾站和街道的外判承办商的清洁员工分发口罩。自 2020 年 4 月 2 日起，食环署扩展口罩分发安排至外判承办商的前线管工和司机及外判合约防治虫鼠服务承办商的前线员工。因应夏天来临，政府加倍供应口罩，食环署由 2020 年 5 月 16 日起，增加至向每个前线员工每日派发两个口罩。由 2020 年 7 月 30 日起，派发口罩的数目再增加至每个前线员工每日三个。

5.15 为确保口罩派发至外判承办商的每名前线员工，食环

署曾多次发信通知及提醒外判承办商需按照该署的安排分配口罩给予员工。该署要求外判承办商必须于员工当天上班签到工作时，向每名员工分发口罩，员工必须每次签收作记录。有关记录包括姓名、岗位和签收口罩的日期。外判承办商需备存清洁员工每次签收口罩记录，以供该署人员查核。该署会派员每周最少三次于分发口罩时到外判承办商点名处进行突击巡查，检查外判承办商是否按照署方要求分发口罩给前线员工。此外，总部亦安排 3 位高级卫生督察（特别巡查）到各分区外判承办商点名处就口罩派发事宜进行专案形式巡查。另外，总部亦曾于 3 月及 7 月要求各分区提供外判承办商所备存当月某指定日子的签收口罩记录，以审查外判承办商有否按照该署的安排分发口罩给予其员工。

5.16 食环署表示，该署一向十分重视外判承办商员工的职安健安排，并曾多次提醒外判承办商，为员工提供足够的防护装备是承办商的直接责任，由该署将口罩分配给外判承办商前线员工只是一项临时安排。外判承办商仍然必须严格遵守合约的条款和条件，提供足够及合适的防护装备给予员工使用。该署一直与外判承办商管理层保持联络，以了解其采购口罩等个人防护装备的最新情况。

6

本署的评论和建议

本署的评论

6.1 食环署是依据政府监管外判承办商的模式对外判街道洁净服务的承办商进行监管，当中包括按政府的招标机制甄选外判承办商，与中标的外判承办商签订服务合约，就外判承办商违反服务合约向外判承办商发出口头警告、书面警告及各类的「失责通知书」及扣减服务月费，以及按「扣分制」对违反「雇佣失责」事项的外判承办商进行扣分。

6.2 就食环署对外判街道洁净服务的监管，当中涉及政府的招标机制、「扣分制」及食环署的日常监管工作，本署有以下评论。

有关拣选外判承办商的招标机制

6.3 街道洁净服务合约的招标工作一直是按政府采购规定和程序进行，并以政府中央投标委员会批准的「标准评分表」来评审标书。2019 年 4 月 1 日前，在评分表中，「价格评分」及「技术评分」分别占总得分 70%及 30%（**第 2.1 段**）。在招标过程中，投标者所提交的技术建议书及费用建议书，须分别放进不同的信封内密封。食环署会先开启技术建议书。若投标者的「技术评分」合格，才会考虑其费用建议书。虽然如此，评分机制内的评分比例，较着重「价格评分」，而「技术评分」的比重则较轻。

6.4 根据《2018 年施政报告》，就 2019 年 4 月 1 日或以后招标并涉及非技术员工的服务合约，招标机制的「价格评分」及「技术评分」的比例已调整为 50%：50%（**第 2.5 段**），食环署的街道洁净服务招标机制亦跟随采用此新比例进行招标。资料显示，由 2019 年 4 月至 2020 年 3 月，食环署共批出 14 份街道洁净服务合约，当中有 10 份（71%）服务合约并非批给标价最低的投标者（**第**

2.8 段）。相比起以往有约四成的街道洁净服务合约并非批给标价最低的投标者（**第 2.3 段**），「价低者得」的情况已有所改变。**表 3** 的资料显示，在新招标机制下批出的 14 份服务合约中，有 11 份服务合约批出给「技术评分」排名第一的投标者（**表 3，第 1 至 7、第 10 和 12 至 14 项**），有 3 份批出给排名第二的投标者（**表 3，第 8，9，11 项**）。有 4 份服务合约批出给「价格评分」排名第一的投标者（**表 3，第 8，9，11 及 12 项**）。另外，有 4 份服务合约批出给「价格评分」排名最低的投标者（**表 3，第 4 至 6 及 10 项**），其「技术评分」皆是排名第一。综合上述 14 份服务合约的数据，在新招标机制实施后，成功获批服务合约的外判承办商，其「技术评分」皆排名第一或第二。

6.5 食环署改用「价格评分」及「技术评分」50%：50%的比例为街道洁净服务合约进行招标，从源头入手提高对外判承办商的技术要求，做法正面。然而，有关改动只有一年多时间，而截至 2020 年 3 月所批出的新服务合约只有 14 份（**第 2.8 段**），本署认为，食环署应紧密监察在 2019 年 4 月或以后招标的街道洁净服务，以查证质素有否提升，并按需要适时检讨成效及向政府当局作出汇报，以进一步改善有关招标机制。其中，该署应不时留意外判承办商对非技术工人的福利保障是否仍有改善空间，以改善对前线清洁工人的福利保障，并藉此达致优化外判承办商的服务。

有关对外判承办商服务表现的监管机制

<u>「扣分制」及「失责通知书」未能发挥阻吓作用</u>

6.6 食环署主要依靠发出各类「失责通知书」，处理外判承办商服务欠佳的情况（**第 3.20 段**）。「扣分制」只适用于「雇佣失责」事项，对外判承办商「服务欠佳」等问题都不适用（**第 2.9 至 2.10 段**）。

6.7 在现行「扣分制」下，食环署只有在 2018 及 2019 年各一次向外判承办商发出「雇佣失责通知书」并扣减一分（**表 9，(g) 项**）。而在 2009 年 4 月至 2019 年 3 月（10 年）期间，并没有外判承办商在紧接截标日期所属月份之前的 36 个月内被任何一个或以上部门扣满三分，因此其提交的标书在扣满该三分当日起计的五年内不获任何政府部门考虑的记录（**第 2.13 段**）。上述情况反映「扣分制」于「雇佣失责」事项方面，对监察外判承办商遵守雇

佣保障的责任能发挥功效。本署认为，在「失责通知书」未能发挥作用的情况下（**第 6.8 至 6.14 段**），食环署应考虑将外判承办商「服务欠佳」纳入「扣分制」以加强对外判承办商的监管。

6.8 至于「失责通知书」方面，以 2019 年招标的街道洁净服务合约为例，食环署批出的两年期服务合约的最低合约价钱是 3,972 万元，最高合约价钱是 1 亿 5,852 万元，平均每份服务合约价钱约 1 亿 971 万元（**表 4**）。在 2019 年，该署就外判承办商的失责行为，发出的口头警告及书面警告共 2,162 宗（**表 9，(b)及(c)项**），发出各类「失责通知书」以及扣减服务月费个案共 1,157 宗（**表 9，(h)项**），扣减服务月费总金额约 275 万元（**表 9，(i)项**）。2019 年有效服务合约的数目为 34 份，即每份有效服务合约平均扣减金额约为 8.1 万元。

6.9 食环署对外判承办商实施的扣减服务月费的制度，在设计上并没有加入阻吓元素，扣减服务月费只是该署取回督导外判承办商履行合约责任的行政成本，对违反合约责任的外判承办商不产生阻吓作用。有关制度变相容许外判承办商将责任透过支付行政成本而转回到食环署。

6.10 本署认为，食环署与外判承办商订立服务合约条款，要求后者须提供服务合约订明的服务水平，否则扣减服务月费，此措施即使并非「罚款」（**第 3.24 段**），亦应按严重程度产生阻吓作用，警惕外判承办商须改善服务，避免再犯，不应局限于只收回行政费的概念。事实上，外判承办商取得的每份服务合约的合约价钱由数千万元至逾亿元不等（**表 4**），相比之下，扣减服务月费的金额的比例明显偏低，对于服务欠佳的外判承办商难起阻吓作用。

6.11 食环署又表示，外判承办商获发「失责通知书」的数目愈多，其在「过往服务表现」所得的分数便会愈低，有可能影响该外判承办商日后的中标机会，故此该署向外判承办商发出「失责通知书」，对后者能产生一定程度的阻吓作用（**第 3.26 段**）。本署原则上接纳该署的观点。在竞争激烈，投标者总得分相近的情况下，无论「价格评分」或「技术评分」的任何项目（包括「技术评分」中的「过往服务表现」）的分数稍有变动，都会影响投标结果。在这问题上，本署的焦点在于「失责通知书」所产的的阻吓作用，是否足以影响外判承办商日后的中标机会，以及「过往服务表现」所占的 7.5 分，是否有被充分利用。

6.12 本署审视了食环署提供2019年4月至2020年3月新批出的街道洁净服务14份服务合约的资料（**表3**），发现14份批出的服务合约的中标者在「过往服务表现」的得分只介乎0至3分，得分差别仅仅是3分。其中有6份的中标者（**表3，第8至9及第11至14项**）在「过往服务表现」获得3分，有2份的中标者（**表3，第1至2项**）获得1.5分，余下6份的中标者（**表3，第3至7及第10项**）获得0分并在该项排名最后，但最终亦成功中标。

6.13 本署亦审视了**表3，第8、9及13项**排名第二投标者记录。本署认为，投标结果显示「失责通知书」和「过往服务表现」对外判承办商产生的不利影响只属一般，而外判承办商「过往服务表现」不理想，不一定会影响其获取新服务合约。

6.14 本署注意到，在评审标书时，食环署在「过往服务表现」一项只会给予0至3分。本署认为，该署并没有充分利用用作辨别「过往服务表现」优劣的7.5分，可能会削弱了「失责通知书」和「过往服务表现」对外判承办商的阻吓作用。

6.15 综合以上**第6.6至6.14段**所述，本署认为，食环署现行透过「扣分制」和「失责通知书」，未能有效阻吓或警惕服务欠佳的外判承办商。

<u>现行监管机制未能鼓励外判承办商改善其员工的服务</u>

6.16 食环署现有的措施是以执管手法，督促外判承办商提供的服务，须达到合约条款的要求。除了在2019年4月1日的新招标机制下，鼓励投标者加入「创新建议」，该署现行的机制没有措施直接鼓励外判承办商在取得服务合约后主动提升其员工的服务质素（**第3.5段**）。在现行机制下，外判承办商在取得服务合约后只要做到符合合约条款的最低要求，以及避免被食环署「扣分」或发出「失责通知书」，便不会影响其再投标资格。现行制度并无推动外判承办商鼓励其员工改善服务。

6.17 本署认为，外判承办商的服务达到合约条款的要求，只是合规的最低标准。若须持续提升服务质素，以及对部分外判承办商及其员工的优良服务予以肯定，食环署应考虑在现有执管框架以外，订立一套鼓励或奖励机制（例如持续改善服务的外判承办商可

获发与表现挂钩的赏金，或在日后投标时获得「加分」)，加强外判承办商主动提升服务质素的动力。

有关监管工作的效能

环卫办各层级管理人员的日常监管效能

6.18 就外判承办商日常的服务表现是否符合服务合约条款的规定，食环署主要是依靠巡查、监管检查及执管行动作出评估。以荃湾区为例，环卫办各层级的管理人员所进行的巡查及监管检查次数均符合巡查指引的次数规定（**表 5**）。而在日常的巡查及监管检查中，管理人员若有发现外判承办商的服务未能达到服务合约条款的规定，便会采取执管行动，向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费（**第 3.20 段**）。

6.19 本署认为，食环署各分区环卫办能就其负责的外判承办商所提供的日常服务作出有效监管（**第 3.8 至 3.14 段**）。该署于 2018 年在各分区增设巡察员一职，就分区内的街道洁净问题进行主题巡查，亦能发挥补漏拾遗的作用，进一步加强对外判承办商服务的监管（**第 3.10 段**）。

欠缺统筹及规管机制

6.20 除分区环卫办在地区层面的监管工作，本署认为食环署应就各个外判承办商的整体表现作出监管，总结和表扬服务表现优良的外判承办商的工作，鼓励其他外判承办商仿效，并就服务表现较逊色的外判承办商，采取针对性改善措施。然而，食环署对外判承办商的整体服务表现，并非以集中管理模式进行操作，而是由分区环卫办各自负责。本署调查发现，各环卫办有备存当区外判承办商被发「失责通知书」并扣减服务月费的数据，但有关数据未获通盘统计和分析，以分辨哪些外判承办商的整体表现较佳，哪些较逊色。（**第 3.29 段**）。此外，该署服务质素检定组辖下行动小组的职能主要是监察外判承办商就机动洁净服务的表现（**第 3.15 段**）；而该组辖下的中央调查队的职责亦只是限于处理外判承办商有关「雇佣失责」事项的投诉（**第 3.16 段**）。两个组别的工作皆未能发挥中央统筹及规管的作用。

服务质素检定组在非办公时间、周末及假日的巡查比例低

6.21 2015至2019年的数据显示，食环署的服务质素检定组平日的巡查占72%至82%（**表6**），周末及假日的巡查只占18%至28%。办公时间的巡查占68%至76%，非办公时间的巡查只占24%至32%。

6.22 虽然服务质素检定组的职能并非负责监管外判承办商的整体服务表现，但该组的职责之一包括监察外判承办商就机动洁净服务的表现（**第3.17段**）。本署调查发现服务质素检定组在非办公时间、周末及假日巡查次数的比例偏低（**第6.21段**）。不少旅游及消费热点在晚间、周末及假日因人流较多须加强清洁服务，而外判承办商在非办公时间的服务并无间断。本署认为，服务质素检定组应加强在非办公时间、周末及假日进行巡查。

<u>没有善用投诉数据处理街道洁净投诉热点</u>

6.23 本港不同地区有不少街道洁净投诉热点（**第4.1段**），有不少市民和议员就有关地点表示关注，甚至经常向食环署作出举报和投诉，要求加强清理。**表10**显示，食环署在2015至2019年接获有关街道洁净服务的投诉介乎56,821宗至69,423宗之多。投诉数字有增加趋势。

6.24 食环署表示，该署有订立「非法弃置垃圾黑点」名单（**第4.5段**），但未有制订街道洁净投诉热点名单（**第4.4段**）。本署相信食环署有就个别投诉作出跟进，以荃湾区路得围、川龙街及沙咀道为例，该署提供了该些地点的检控数据（**第4.10段**）。该署进一步解释，有就各地点的每宗投诉个案所采取的跟进行动及跟进行动前后的情况记录在其投诉管理资讯系统内，也有探讨有何持续措施长时间监察外判承办商作出改善，惟该署除检控数字外，未有向本署提供所述情况的示例（**第4.11段**）。

6.25 本署认为，良好的投诉管理对部门妥善运用资源、改善服务有正面的作用。投诉的内容、地点、时间、种类及相关数据，可有助部门综合及分析问题所在，查找不足。就街道洁净服务，食环署应善用不同渠道接获的投诉及意见，掌握数据资料，并进行深入分析，以了解市民关注的问题及外判承办商服务的不足之处，从而有系统地调配资源去作出改善。

6.26 本署调查发现，食环署有就日常经常接获的投诉作出跟进，亦不时与区议会及地区团体等保持联络，以处理个别的投诉及受关注地点的情况。该署制订「非法弃置垃圾黑点」名单及安装网络摄录机（**第 4.5 段**），有助监察及打击非法弃置垃圾的问题。本署认为，食环署应更积极地善用巡查后输入系统的数据，结合从外界收到投诉的资料，进行分析，以制订及定期检视各区的街道洁净投诉热点名单、制订具针对性的措施，并要求外判承办商恒常地加强有关地点的清洁服务。此外，就街道洁净投诉热点名单，食环署应考虑制订跟进指引，要求外判承办商加强有关地点的清洁服务。

6.27 本署理解，经常接获环境卫生投诉的地点可能会涉及其他部门的职权范围，须由其他部门协力处理（**第 4.2 段**）。食环署应就有关的街道洁净投诉热点制订名单，并就所涉问题，适当地转介其他部门跟进。该署亦应不时更新街道洁净投诉热点名单，以便监察。

6.28 综合**第 6.18 至 6.27 段**，本署认为，食环署环卫办的日常巡查能就监察外判承办商日常的服务表现方面，达到基本的监管效能。然而，该署实应具备更有系统及全面的监管措施，透过总结经验和资料分析，制订策略性的措施，针对性地解决或减轻环境卫生问题，从整体改善外判承办商提供的街道清洁服务。本署调查发现，该署应检讨外判承办商的整体服务表现的统筹及规管机制，服务质素检定组在非办公时间、周末及假日的巡查比例，制订有助监察街道洁净投诉热点的名单，以及善用投诉数据，以提升监察机制的效能。

持续改善外判承办商的服务效率

6.29 食环署不时引入新科技（**第 5.3 至 5.7 段**），透过机械化及自动化技术，例如增加洗街车、抓斗车及研究增设小型机动扫街车，持续改善外判承办商清洁街道的服务效率。本署认为，有关措施能协助外判承办商制造更大空间调动资源，进一步提升服务合约所订其他范畴的洁净服务。例如，可调动腾空的时间及人力资源，重点改善街道洁净问题。

在疫情下的监管及支援外判承办商对前线清洁工人的保障

6.30 有关法例及食环署与外判承办商的服务合约已订明了外判承办商作为雇主须保障前线清洁工人的责任(**第 5.8 至 5.9 段**)。就街道洁净服务,食环署虽然外判了有关工作予外判承办商,但有责任监管外判承办商有否根据相关法例及服务合约对前线清洁工人提供合法妥善的保障。若外判承办商有违法规或合约条款,该署应适时跟进及采取执管行动。

6.31 就 2020 年初疫情期间防疫物资短缺,本署留意到食环署在 2020 年 2 至 5 月已逐步增加向外判承办商派发口罩的数量,亦有采取措施派发口罩给外判承办商的前线员工使用(**第 5.14 至 5.15 段**)。当时防疫物资严重不足,已是众所周知的事实,前线员工在缺乏防疫物资的情况下维持街道洁净服务实属不易。食环署应从疫情汲取经验。假如外判承办商已尽力但仍未能向员工提供应有的保障(例如未能成功购买足够的防疫物资),食环署应主动介入支援,使工人的职安健得到保障,以维持街道洁净服务,协助保持环境卫生及抗疫。

本署的建议

6.32 基于以上所述,申诉专员对食环署有以下建议:

(1) 紧密监察在 2019 年 4 月 1 日或以后招标的街道洁净服务的质素有否改善,并按需要适时检讨成效及向政府汇报,以进一步改善有关招标机制(**第 6.5 段**);

(2) 与有关政策局研究机制或措施,以纠正改善外判承办商服务欠佳的情况。其中可考虑将「服务欠佳」纳入「扣分制」,或借鉴「扣分制」,确立新制度就服务表现欠佳的严重事项扣分,增加阻吓作用(**第 6.6 至 6.7 段**);

(3) 检讨扣减服务月费的机制,并在计算金额方面加入阻吓元素,使扣减月费的作用并非限于收回行政成本,以收阻吓之效,令外判承办商更积极地提升服务表现(**第 6.8 至 6.10 段**);

(4) 检讨评审标书的计分方法，并充分利用用作辨别「过往服务表现」优劣的分数，以加强「失责通知书」对外判承办商的阻吓作用（**第 6.11 至 6.14 段**）；

(5) 考虑制订更多鼓励外判承办商主动提升其员工服务质素的方案，若有外判承办商及其员工的服务超越要求，应作出鼓励（**第 6.16 至 6.17 段**）；

(6) 检讨统筹及规管机制，监察外判承办商的整体服务表现并进行投诉数据分析，以助监察外判承办商改善服务表现（**第 6.20 段**）；

(7) 加强服务质素检定组于非办公时间、周末及假日的巡查工作（**第 6.21 至 6.22 段**），并因应巡查结果及需要弹性安排巡查，以更能达到巡查的目的；

(8) 整理和分析市民／议员／团体等经常投诉街道洁净服务欠佳的地点及内容等资料，以制订有关街道洁净的监察名单及考虑制订跟进指引，以适时采取跟进行动，加强清洁服务，并进行恒常监察，直至情况改善（**第 6.23 至 6.27 段**）；

(9) 持续研究及引入新科技，提升街道洁净服务的效率（**第 6.29 段**）；以及

(10) 密切留意疫情及订定服务合约时未可预计的情况，并按需要主动介入及提供透彻协助，以保障工人的职安健，以及维持应有的街道清洁服务水平（**第 6.30 至 6.31 段**）。

鸣谢

6.33 本署进行调查期间，食环署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署
档案编号：OMB/DI/430
2020年10月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK